Autoriteit Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	
Onderwerp	Dunea 2013
Bijlage(n)	

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2013 van Dunea. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:
Stap 1: toetsing van de kostenraming;
Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven.
Bij de toets op de kostenraming is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit de vormgeving van de financiële kostentoerekening. Wanneer de kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven.
Voor de toetsing van de totstandkoming van de tarieven is het in de eerste plaats van belang dat met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten, om kruissubsidiëring tussen afnemers te voorkomen.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Dunea en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Dunea.

Kostenraming
ACM heeft financiële gegevens van Dunea ontvangen waaruit blijkt dat Dunea een kostenraming voor het jaar 2013 heeft gemaakt die weinig afwijkt van eerdere jaren. Dunea verklaart dat zij het protocol[1] gebruikt om de totale kosten te verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat Dunea niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien Dunea inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betrekt bij het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en zijn de tarieven die Dunea in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag. ACM vindt het wenselijk dat de

[1] Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012.

kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten wordt aangepast conform de bedoeling van de wet.

Totstandkoming van de tarieven

Dunea behaalt met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten dan de begrote kosten. Hiermee handelt Dunea volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit en zijn de tarieven op totaalniveau kostendekkend. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat Dunea inzicht biedt in de kostendekkendheid op tariefniveau. Gelet op het grote aandeel van gegenereerde inkomsten uit de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater, ziet ACM vooral het belang om dit inzicht bij deze tarieven te bieden.

Autoriteit Consument & Markt

Inhoudsopgave

Autoriteit Consument & Markt

1 Inleiding

In 2011 is de nieuwe wetgeving voor de drinkwatersector in werking getreden: de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Met de inwerkingtreding van deze wetgeving is het toezicht op de kostendekkendheid en de totstandkoming van de tarieven voor drinkwater geïntroduceerd.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; de ILT is gehouden bij de uitoefening van het tarieftoezicht advies te vragen aan ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2013 van drinkwaterbedrijf Dunea. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

Ten behoeve van haar advies heeft ACM getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van Dunea. Daarnaast heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan Dunea op 5 november 2013. Dunea heeft een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken toegezonden. Daarnaast is Dunea in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2013 van Dunea beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

Autoriteit Consument & Markt

2 Context

In dit hoofdstuk beschrijft ACM de wettelijke context waarbinnen de toetsing van de tarieven heeft plaatsgevonden.

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde doelstelling vertaalt zich in een aantal meer concrete belangen, die met de Drinkwaterwet worden gewaarborgd:

1. het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater
2. het belang van leveringszekerheid en continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening
3. het belang van doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de wet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. Daarbij is opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Relevant voor het toezicht op de tarieven zijn de artikelen 10 t/m 13 van de Drinkwaterwet, de artikelen 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit en de artikelen 5 t/m 7 van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven kunnen vaststellen.

---

[2] Verwijzing naar memorie van toelichting drinkwaterwet.
[3] Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.
[4] Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

Autoriteit Consument & Markt

De ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient de ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

De centrale elementen van het tarieftoezicht zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven, welke beginselsen in de drinkwaterwet zijn vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Door deze monopoliepositie zou het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening kunnen brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] De tarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen en non-discriminatoir te zijn.

2.3 Relevante wetsartikelen

Drinkwaterwet

Artikel 11

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert tarieven die kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert bij de bepaling van de vermogenskosten die in het tarief mogen worden doorberekend ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, vastgesteld krachtens artikel 10, derde lid.
3. De toerekening van de kosten van materiële vaste activa vindt plaats op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.
4. Als grondslag voor het bepalen van de vermogenskosten, die in het tarief mogen worden doorberekend, geldt de activawaarde, waarbij de materiële vaste activa gewaardeerd worden tegen historische kostprijs.

Artikel 12

1. Uit de begroting van het drinkwaterbedrijf blijkt op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Het verslag dient voorzien te zijn van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Onze Minister zendt dit verslag voor het einde van het kalenderjaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij).

3. Indien uit het verslag, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat het gerealiseerde bedrijfsresultaat de voor dat jaar op basis van artikel 11, tweede lid, bepaalde vermogenskosten overschrijdt, draagt de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dat die overschrijding wordt gecompenseerd in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

1. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet.
2. De kosten van projecten ten behoeve van de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen maximaal 1% van de raming van de omzet, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, worden in mindering gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding, volgend uit de vastgestelde vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening van de vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

1. De elementen en wijze van berekening van de tarieven, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, van de wet, worden gevormd door:
   a. een raming van de met de taken, bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar;
   b. een raming van de kosten, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die worden doorberekend in de drinkwatertarieven.
2. Bij de raming van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden betrokken:
   a. een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie;
   b. het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking, bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet
3. Aan het vereiste van kostendekkendheid van het tarief, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de wet, wordt in ieder geval voldaan indien de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b.

Artikel 10. Kostenposten en toerekening

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt ten minste onderscheid gemaakt in tarieven voor de volgende posten:
   a. aansluitkosten,

Autoriteit Consument & Markt

   b. vastrecht, en
   c. prijs per kubieke meter geleverd drinkwater.
3. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten voor de volgende posten:
   a. operationele kosten,
   b. afschrijvingen,
   c. vermogenskosten, en
   d. belastingen.
4. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt inzicht verschaft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.
2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.

3 Toetsing van drinkwatertarieven

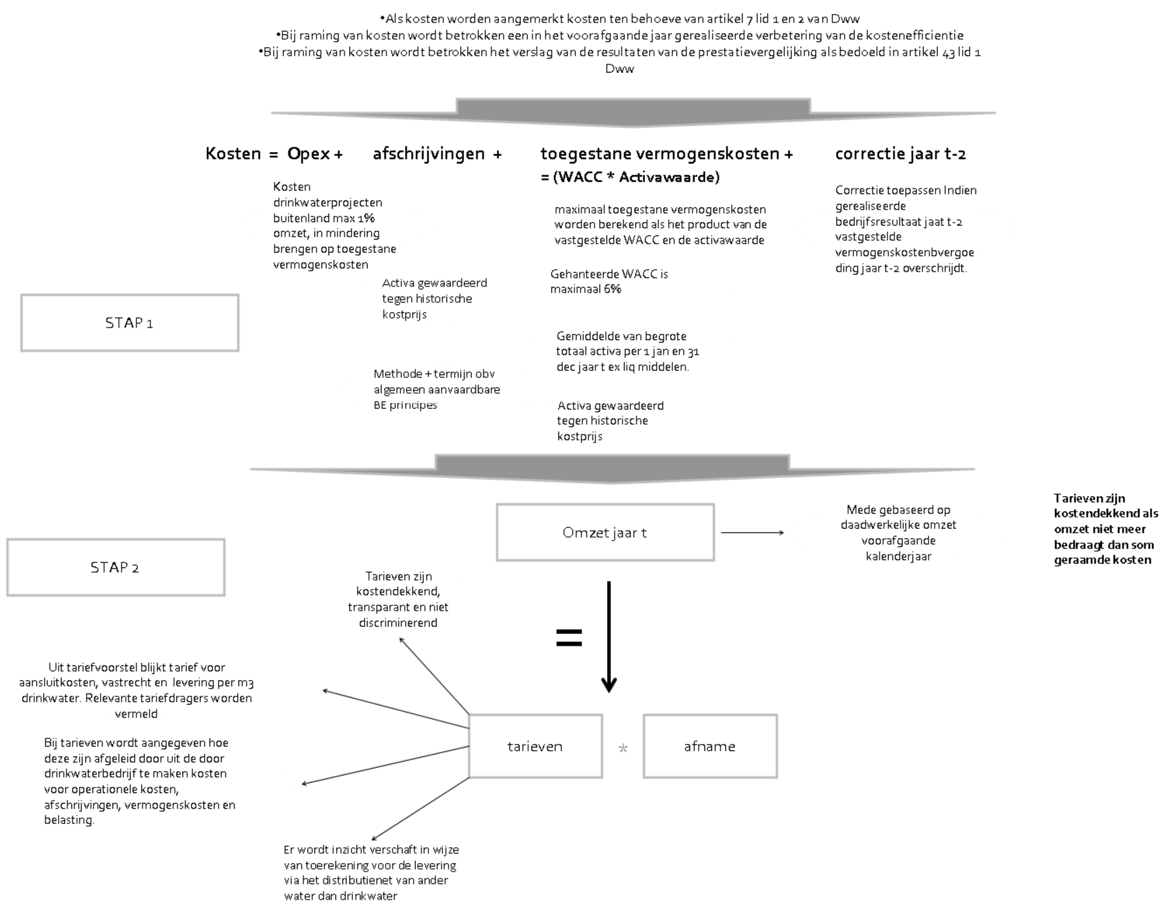
3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan de ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

In het onderstaande schema zijn de onderdelen van deze stappen weergegeven:

van kosten naar omzet naar tarieven



Autoriteit Consument & Markt

Stap 1: toetsing van de kosten

ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

ACM stelt bij deze stap vast:

- of het drinkwaterbedrijf aannemelijk maakt dat de begrote kosten die worden doorberekend in de tarieven betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet (Dwb artikel 8, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)[6];
- of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet en of deze kosten in mindering zijn gebracht op de begrote vermogenskosten (Dwb artikel 8, tweede en derde lid);
- of de afschrijvingskosten voor materiële vaste activa zijn berekend op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald (Dww artikel 11, derde lid);
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Dww artikel 11, tweede lid en Dwr artikel 6, eerste lid);
- of de activawaarde voor dat jaar het gemiddelde is van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december (Dwr artikel 6, tweede lid);
- of een eventueel positief verschil tussen bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in het jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Dww artikel 12, derde lid) [7].

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen of de tarieven zijn berekend volgens de wettelijke eisen.

ACM stelt bij deze stap vast:

- of de raming van de omzet is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (DWb artikel 9, eerste lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid);
- of de tarieven kostendekkend zijn (Dww artikel 11, eerste lid en Dwb, artikel 9, derde lid) en of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken, zijn berekend

[6] Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien de wettelijke prestatievergelijking voor dit tariefjaar nog niet behoefde te worden uitgevoerd.

[7] Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien voor t-2 (i.c. 2011) nog geen norm voor de toegestane WACC is vastgesteld.

aan de hand van een begroting van de kosten voor deze taken (DWb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of het drinkwaterbedrijf transparant is over de totstandkoming van deze tarieven uit de kosten die hiervoor worden gemaakt, waarbij onderscheid wordt gemaakt in operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen (Dwb artikel 10, derde lid);
- of het overzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

ACM acht het aannemelijk dat de tarieven van drinkwaterbedrijven transparant en niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid), maar toetst dit niet per drinkwaterbedrijf. Op basis van de verkregen informatie is het voor ACM niet na te gaan of de drinkwaterbedrijven transparant zijn over werkelijk alle tarieven die zij hanteren en of zij deze gelijk toepassen in gelijke gevallen.

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over het voorstel van de drinkwatertarieven 2013 door onder andere:
- zich een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt;
- kennis te nemen van de door het drinkwaterbedrijf uitgevoerde analyse van de gerealiseerde kostenefficiëntie;
- te beoordelen of de door het drinkwaterbedrijf gemaakte schattingen in de kostenramingen redelijk zijn, inclusief de wijze waarop de gerealiseerde kostenefficiëntie daarin is betrokken;
- te beoordelen of de toerekening van kosten aan de in de wet voorgeschreven tariefgroepen in lijn is met de omzet van het voorgaand jaar en na te gaan of de tariefberekeningen rekenkundig kloppen;
- kennis te nemen van de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en van de (strekking van de) daarbij afgegeven controleverklaring. Indien relevant heeft ACM kennis genomen van bevindingen/beperkingen van de accountant en heeft ACM deze meegenomen in haar beoordeling van de tarieven;
- de gemaakte schattingen in de tariefsopbouw te vergelijken met de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en het jaarverslag.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Dunea

4.1 Betrokken informatie en proces

In september 2013 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2013 de volgende informatie over Dunea van de ILT ontvangen:

- "Tariefsopbouw 2013", gedateerd 28 november 2012, hierna te noemen: tariefsopbouw 2013.
- "Bedrijfsverslag 2011", gedateerd 13 november 2012, hierna te noemen: bedrijfsverslag 2011. Dit document is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant.

De tariefsopbouw 2013 en het bedrijfsverslag 2011 beschrijft ACM in 4.2.

Op 5 november 2013 heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan Dunea. Tijdens dit bezoek heeft Dunea een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop Dunea de totale kosten verdeelt over drinkwater en niet-drinkwater activiteiten;
- De wijze waarop Dunea een begroting opstelt;
- De wijze waarop Dunea haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven.

Dunea heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie naar de ILT opgestuurd. Deze informatie ziet op de begroting 2013 en de wijze waarop deze wordt opgesteld, daarnaast geven deze stukken een toelichting op de tarieven. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 21 februari 2014 via de ILT aan Dunea toegestuurd. Dunea is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op vragen en voorlopige conclusies van ACM in het conceptadvies. In haar reactie van 15 april 2014 heeft Dunea aanvullende informatie toegestuurd.

4.2 Algemeen beeld tariefsopbouw 2013 en bedrijfsverslag 2011

De tariefsopbouw 2013 betreft een overzicht van kosten, opbrengsten, tarieven en het aantal administratieve aansluitingen en kubieke meters te leveren drinkwater. Bij de tariefsopbouw zelf is geen toelichting opgenomen over de totstandkoming van alle cijfermatige elementen.

De kosten, weergegeven in miljoenen euro's, zijn uitgesplitst in de componenten operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. De totale kosten, ingedeeld in de genoemde kostencomponenten, zijn uitgedrukt in achtereenvolgens 'kosten per aansluiting' en 'kosten per kubieke meter'. De tariefsopbouw 2013 geeft tevens de begrote vermogenskosten als percentage van het balanstotaal weer, te weten: 3,47%.[8]

De opbrengsten zijn uitgesplitst in 'opbrengsten uit drinkwateractiviteiten', 'opbrengsten ander water'

[8] Dunea had oorspronkelijk 2,70% opgegeven. ACM heeft dit percentage herberekend omdat de berekeningswijze van Dunea geen rekening hield met de behaalde netto winst en de verlaging met kosten voor buitenlandse activiteiten.

Autoriteit Consument & Markt

en ‘opbrengsten overige niet-drinkwateractiviteiten’. Dunea heeft in het segment ‘huishoudelijk gebruik’ de volgende tariefsoorten weergegeven: ‘aansluittarief’ en ‘vastrecht’ (beide per aansluiting), ‘prijs geleverd drinkwater per kubieke meter’ en ‘prijs geleverd drinkwater onbemeterd’. Ook heeft Dunea het totaal gemiddeld aantal administratieve aansluitingen en de totaal aantal te leveren kubieke meters drinkwater vermeld.

Dunea geeft aan dat de definities en uitgangspunten uit het Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012[9] (hierna: protocol) zijn toegepast bij het opstellen van de tariefsopbouw 2013. Bij de tariefsopbouw 2013 is een accountantsverklaring geen verplichting. Echter een dergelijke verklaring kan aantonen dat het protocol ook daadwerkelijk is toegepast en hoe het bedrijf invulling heeft gegeven aan het protocol.

Alleen op basis van de tariefsopbouw 2013 is de juistheid en redelijkheid van de schattingen en de naleving van het wettelijk kader niet volledig te beoordelen. Een oordeel over de totstandkoming van de tarieven dient derhalve te worden gebaseerd op het samenstel van de diverse stukken waarnaar Dunea verwijst in de tariefsopbouw 2013, de aanvullende documenten die Dunea heeft opgestuurd en de toelichting tijdens het bezoek.

Het bedrijfsverslag 2011 omvat een overzicht van de in 2011 gerealiseerde kosten en opbrengsten en een vergelijking tussen de toegestane en de gerealiseerde vermogenskosten. Het bedrijfsverslag 2011 is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant. In deze verklaring meldt de accountant dat hij van oordeel is dat het bedrijfsverslag 2011 is opgemaakt in overeenstemming met het protocol en de ‘invulinstructie Bedrijfsverslag Drinkwaterbedrijven’.
Het is ACM niet bekend welke interpretaties de accountant van Dunea bij de totstandkoming van zijn oordeel had en of deze overeenstemmen met die van accountants van andere drinkwaterbedrijven. Desgevraagd geeft Dunea aan dat het bedrijfsverslag 2011 is opgesteld conform de invul- en auditinstructie van het protocol en de accountant zich heeft gehouden aan het wettelijke kader. Dunea kent de interpretaties van de accountant niet. ACM heeft geconstateerd dat de invul- en auditinstructie van het protocol ruimte laat voor interpretatie, zoals bij het elimineren van kosten voor niet-drinkwateractiviteiten. ACM had graag de interpretatie van de account in het bijzonder bij dit onderwerp willen betrekken bij haar advies aan ILT, maar ACM beschikt niet over deze informatie.

In onderstaande tabel worden de kosten en opbrengsten die Dunea voor 2013 heeft begroot vergeleken met die in 2012. Daarnaast wordt de begroting voor 2013 vergeleken met de realisaties in 2011 op basis van het bedrijfsverslag. De begrote kosten en opbrengsten voor het jaar 2013 zijn wat hoger dan die van 2012. Dit komt met name door een toename in de afschrijvingslasten vermogenskosten. De begrote opbrengsten en kosten voor 2013 zijn ook hoger dan de gerealiseerde cijfers in 2011 op basis van het bedrijfsverslag. Dit komt met name door lagere operationele kosten

[9] Dit protocol heeft tot doel om op objectieve wijze de prestaties van de drinkwaterbedrijven te meten en te vergelijken. Het protocol is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M). Het protocol bevat een gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop de prestatievergelijking uitgevoerd dient te worden.

Autoriteit Consument & Markt

en belastingen in 2013 dan de realisatie in 2011. Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk waarom bepaalde kosten dalen en andere stijgen. Uit het bedrijfsverslag 2011 blijkt eveneens niet wat de ratio is achter de verwachte kostenveranderingen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.3 gaat ACM nader in op de ontwikkeling van de opbrengsten en individuele kostenposten op basis van de aanvullende informatie.

Drinkwateractiviteiten in EUR mln	**Begroting 2013**	**Begroting 2012**	**Realisatie 2011**	**Afwijking begroting 2013 t.o.v. 2012**	**Afwijking begroting 2013 t.o.v. realisatie 2011**
Opbrengsten	125,90	124,08	124,10	1,5%	1,5%
Operationele kosten	64,60	64,10	68,90	0,8%	-6,2%
Afschrijvingen	35,80	34,40	32,50	4,1%	10,2%
Vermogenskosten[10]	16,30	16,48	11,50	-1,1%	41,7%
Belastingen	9,20	9,10	11,20	1,1%	-17,9%
Totale kosten	125,90	124,08	124,10	1,5%	1,5%
Kosten buitenlandse (MDG) activiteiten 1% regeling	0,80	0,44	0,80	81,8%	-
Gemiddeld balanstotaal (activa waarde)	492,20	513,00	496,45	-4,1%	-0,9%
WACC (als % van de activa waarde)[11]	3,47%	3,30%	2,48%	5,33%	40,2%

Tabel: overzicht begrotingen en realisatie drinkwaterkosten en opbrengsten

In onderstaande tabel worden de tarieven 2013 vergeleken met de tarieven 2012. Daarnaast worden de tarieven 2011 weergegeven. Het aansluittarief is gestegen, evenals het vastrechttarief. Het tarief voor verbruik is gelijk gebleven. De begrote opbrengsten (zie bovenstaande tabel) zijn van 2013 op 2012 gestegen met 1,5%. Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk waarom sommige tarieven stijgen en andere dalen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.4. gaat ACM verder in op de totstandkoming van de tarieven op basis van deze aanvullende informatie.

Tarieven in EUR excl. Belasting en BTW	2013	2012	2011	Afwijking 2013 tov 2012
Aansluittarief	820,67	804,58	637,24	+ 2,0%
Vastrecht (per aansluiting)	59,24	58,08	58,08	+ 2,0%
Verbruik per m3	1,06	1,06	1,09	0%
Onbemeterd	nvt	nvt	nvt	nvt

[10] ACM heeft de bedragen herbekend omdat de berekengswijze geen rekening hield met de behaalde netto winst (2012 en 2013).

[11] ACM heeft de percentages herbekend omdat de berekengswijze geen rekening hield met de behaalde netto winst (2012 en 2013) en de verlaging met kosten voor buitenlandse activiteiten (2011, 2012 en 2013).

Tabel: drinkwatertarieven in de jaren 2011 tot en met 2013

4.3 Toetsing van de kosten (stap 1)

Begrotingsmethodiek

De kostenraming maakt onderdeel uit van het interne begrotingsproces[12], dat ook bestaat uit een opbrengstenraming. Dit proces bestaat uit vier stappen om te komen tot een vijfjaren begroting. Het hoofd van de stafdienst financiën is verantwoordelijk voor dit proces.

1. Ten eerste worden de begrotingsuitgangspunten geformuleerd door het hoofd van de stafdienst financiën. De basis hiervoor vormen de verschillende bestaande directiebesluiten en externe gegevens, zoals macro-economische variabelen en VEWIN-normen;
2. Alle benodigde informatie voor het opstellen van de begroting wordt verzameld vanuit de bedrijfsonderdelen. Dit betreft onder meer gegevens met betrekking tot investeringen, verkopen, en personeelsuitgaven. De juistheid en volledigheid hiervan wordt getoetst door de afdeling control;
3. Op basis van de verzamelde gegevens worden de begrotingsuitgangspunten verfijnd en de financiële kaders vastgesteld;
4. De vijfjaren begroting wordt opgesteld aan de hand van de vastgestelde kaders. Uit het bedrijfsbezoek is gebleken dat hierbij gegevens tot en met maart 2012 is gebruikt.

Aansluiting op begroting 2013

Het resultaat van bovenbeschreven proces is de meerjarenbegroting[13] voor de jaren 2013-2017. In dit document wordt om goedkeuring gevraagd aan de aandeelhouders voor de begroting voor het jaar 2013 samen met de te hanteren tarieven. Dunea maakt in de kostenraming geen onderscheid tussen drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten. Dunea geeft aan dat er geen aparte boekhouding is voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, maar dat deze scheiding wel wordt aangebracht op basis van het protocol.

De kostenraming voor het jaar 2013 in de meerjarenbegroting (inclusief bedrijfsresultaat) bedraagt in totaal EUR 142 mln. ACM neemt aan dat de begrote kosten voor niet-drinkwateractiviteiten ten hoogste gelijk zijn aan de opbrengsten, zoals in het protocol wordt aangenomen. In de tariefsopbouw 2013 zijn de niet-drinkwateropbrengsten geraamd op EUR 16,1 mln. Aangenomen dat dit bedrag correct is, zou de kostenraming voor drinkwateractiviteiten EUR 125,9 mln bedragen. Dit bedrag komt overeen met het bedrag uit de tariefsopbouw 2013.

ACM maakt uit het voorgaande op dat Dunea bij het ramen van de kosten voor het jaar 2013 rekening heeft gehouden met de gerealiseerde kosten tot en met maart 2012. Artikel 9, eerste lid van het Drinkwaterbesluit schrijft voor dat bij de raming van de omzet voor het jaar 2013 gebruik dient te worden gemaakt van de realisaties in het jaar 2011. De begrote omzet volgt echter de begrote

[12] ACM heeft 5 documenten ontvangen met als onderwerp “Opstellen Financieel & Bedrijfseconomisch Beleid” met het algemene begrotingsproces, d.d. 15 april 2009.

[13] Bron: Begroting 2013 en Meerjarenbegroting 2013-2017, d.d. 22 november 2012.

kosten. Dientengevolge dienen de kosten ook mede gebaseerd te zijn op de realisaties in het jaar 2011. De kosten over opeenvolgende jaren zijn vergelijkbaar, wat tevens blijkt uit de kosten in het bedrijfsverslag 2011 en de begrote kosten voor het jaar 2013, die grotendeels gebaseerd zijn op realisaties in het jaar 2012. ACM stelt vast dat Dunea (indirect) de realisaties over het jaar 2011 heeft meegenomen om de begroting voor het jaar 2013 te bepalen, omdat de realisaties tot en met maart 2012 hiervoor zijn gebruikt. ACM concludeert hiermee dat Dunea voldoet aan het vereiste in artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. Dit blijkt ook uit de analyse in 4.4.

Toetsing specifieke kostenonderdelen

Indeling kosten

De kostenraming voor 2013 van Dunea voor drinkwateractiviteiten is ingedeeld in: operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. Dit is conform het vereiste in artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

Kostenefficiëntie

In de meerjarenbegroting besteedt Dunea aandacht aan kostenbesparing. Ook wordt het besparingspotentieel in het jaar 2011 ten opzichte van het jaar 2010 besproken per bedrijfsproces. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat het besparingspotentieel van het verkoopproces is verslechterd. Met deze analyse wordt richting gegeven aan maatregelen om besparingen te realiseren. Voor het jaar 2013 heeft Dunea als doel gesteld om EUR 2,9 mln te besparen. Hiermee geeft Dunea invulling aan het Bestuursakkoord Water. Dit akkoord, tussen rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven, heeft als doel een doelmatig waterbeheer. Dunea bereikt deze doelmatigheidswinst grotendeels door beïnvloedbare kosten minder te laten stijgen (maximaal 1%) dan de inflatie. Ook worden andere maatregelen genomen, zoals de recente reorganisatie met een nieuw hoofdkantoor. ACM meent dat Dunea aannemelijk heeft gemaakt dat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie 2011 is betrokken bij de raming van de kosten, zoals vereist op grond van artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

Niet-drinkwatergerelateerde activiteiten

In de tariefsopbouw 2013 zijn de niet-drinkwatergerelateerde opbrengsten geraamd op EUR 16,1 mln. Dit is circa 11% van de totale begrote opbrengsten van Dunea. Uit de onderbouwing van de geraamde kosten en de activa (‘balanstotaal’) 2013 kan ACM niet opmaken op welke wijze de kosten en activa van drinkwateractiviteiten zijn afgeleid uit de totale kosten en activa van Dunea. Zo lijken de activa en de daarmee samenhangende (afschrijvings)kosten meer dan evenredig te zijn toegerekend aan drinkwateractiviteiten[14], terwijl denkbaar is dat de activa ook voor overige activiteiten worden gebruikt. In dat geval zou logisch zijn dat de activa voor een groter deel aan deze andere activiteiten worden toegerekend. Dit blijkt niet uit de tariefsopbouw 2013 en evenmin uit de ontvangen meerjarenbegroting.

[14] Bijvoorbeeld: in het bedrijfsverslag 2011 vermeldt Dunea een balanstotaal ultimo 2011 van EUR 499 mln. In de jaarrekening 2011 bedraagt dit balanstotaal (inclusief niet-dinrkwateractiviteiten), onder aftrek van de Liquide Middelen EUR 519,4 mln. Dit betekent dat 4% (het verschil) is toegeschreven aan niet-drinkwateractiviteiten, terwijl 11% van de opbrengsten wordt verkregen via niet-drinkwatergerelateerde activiteiten.

Autoriteit Consument & Markt

De vraag of de kosten die Dunea in haar tariefsopbouw 2013 heeft opgenomen alleen de drinkwateractiviteiten betreffen, kan op basis van de tariefsopbouw zelf en de daarbij verstrekte toelichting niet worden beantwoord. Dunea stelt in de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 dat deze tariefsopbouw is opgesteld overeenkomstig het protocol, dat onder meer richtlijnen bevat voor de splitsing van totale kosten in drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Het protocol geeft aan dat eventuele kosten van niet-drinkwateractiviteiten die niet worden gedekt met de opbrengsten, als kosten worden aangemerkt voor drinkwateractiviteiten. ACM heeft niet kunnen vaststellen of hierdoor kosten voor niet-drinkwateractiviteiten zijn verschoven naar drinkwateractiviteiten.

Daarnaast is de toepassing van het protocol bij de tariefsopbouw 2013 niet gevalideerd door een externe accountant. De externe accountant heeft wel verklaard dat het bedrijfsverslag 2011 is opgesteld in overeenstemming met het protocol. ACM vindt het aannemelijk dat de tariefsopbouw 2013 ook conform de uitgangspunten van het bedrijfsverslag 2011 en daarmee het protocol is opgesteld.

ACM heeft niet kunnen vaststellen of door het gebruik van het protocol kosten voor niet-drinkwateractiviteiten zijn verschoven naar drinkwateractiviteiten. ACM concludeert daarom dat Dunea niet (voldoende) aannemelijk heeft gemaakt dat geraamde activa, kosten en omzet uitsluitend betrekking hebben op de drinkwateractiviteiten zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet.

In aanvulling op de beschrijving van de ontwikkeling in kostensoorten zet ACM hieronder ook haar bevindingen uiteen ten aanzien zien van de scheiding van drinkwater en niet-drinkwateractiviteiten. Deze bevindingen leiden niet tot een andere conclusie dan hierboven uiteengezet, maar geven meer inzicht in de analyse van ACM.

Operationele kosten

Volgens het bedrijfsverslag 2011 bedroegen de operationele kosten in 2011 EUR 68,9 mln. In de kostenraming voor 2012 zijn de operationele kosten begroot op EUR 64,10 mln: een daling van 7% ten opzichte van de gerealiseerde cijfers van 2011. Dunea begroot de operationele kosten in 2013 op EUR 64,6 mln hetgeen vergelijkbaar is met de begroting in 2012. In de meerjarenbegroting wordt een uitsplitsing gemaakt van de kosten (exclusief vermogenskosten), maar de kostenpost operationele kosten is afwezig. De aansluiting met de tariefsopbouw 2013 wordt ook niet gemaakt. ACM heeft met de beschikbare informatie deze aansluiting proberen te maken. De totale kosten (exclusief vermogenskosten) bedragen voor het jaar 2013 EUR 126,9 mln. De belastingen bedragen EUR 9,2 mln en de afschrijving EUR 36 mln. Aangenomen dat de kosten aan niet-drinkwateractviteiten ten hoogste gelijk zijn aan de betreffende opbrengsten (EUR 16,1 mln), berekent ACM EUR 65,6 mln aan operationele kosten. Desgevraagd verklaart Dunea het restverschil (EUR 1 mln) met het bedrag uit de tariefsopbouw 2013 door enerzijds te stellen dat de meerjarenbegroting en de tariefsopbouw 2013 verschillen in uitgangspunten en dat daarnaast verschillen kunnen worden veroorzaakt door afrondingen en schattingsverschillen.

In de meerjarenbegroting wordt de oorzaak voor de ontwikkeling van de operationele kosten niet

Autoriteit Consument & Markt

expliciet aangegeven. Bij het bestuderen van de uitgesplitste kosten blijkt dat de daling toe te schrijven is aan minder kosten aan uitbesteed werk en inhuur van personeel. Met betrekking tot het laatste wordt toegelicht dat dit komt door bezuinigingen en doorschuiven van projecten. Daarnaast is er vooral een stijging in de salarissen en de kosten voor huisvesting.

Afschrijvingen en waardering materiële vaste activa

Dunea begroot de afschrijvingen in 2013 op EUR 35,8 mln. Dit bedrag vindt geen exacte aansluiting op de cijfers uit het meerjarenplan, zijnde EUR 36,0 mln. Desgevraagd geeft Dunea aan dat EUR 0,2 mln is toegerekend naar niet-drinkwateractiviteiten. ACM concludeert hieruit dat een kleine 1% van de totale afschrijvingen niet-drinkwateractiviteiten betreft, terwijl 11% van de opbrengsten worden behaald uit niet-drinkwateractiviteiten.

Uit de tariefsopbouw 2013 blijkt dat Dunea haar materiële vaste activa waardeert tegen de historische kostprijs. In de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 wordt verwezen naar het protocol. Het protocol gaat bij deze waardering uit van het jaarverslag tenzij niet is gewaardeerd tegen historische kostprijs. Uit het jaarverslag blijkt dat Dunea haar materiële vaste activa waardeert tegen de historische kostprijs. De vaste activa worden lineair afgeschreven tegen een vast percentage van de vervaardigings- of aanschaffingsprijs. Dit percentage is gebaseerd op de geschatte economische levensduur van de activa. De afschrijvingskosten voor materiële vaste activa worden berekend op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Aangezien Dunea in de tariefsopbouw 2013 de grondslagen hanteert uit het jaarverslag, constateert ACM dat de berekening van materiële vaste activa en afschrijvingen in tariefsopbouw 2013 van Dunea in overeenstemming is met artikel 11, derde en vierde lid van de Drinkwaterwet.

Vermogenskosten

Dunea begroot de vermogenskosten in 2013 op EUR 16,3 mln[15] en de kosten voor "MDG activiteiten" (drinkwaterprojecten in het buitenland) op EUR 0,8 mln. ACM constateert dat de raming van laatstgenoemde kosten vergelijkbaar is met de realisatie in 2011[16] en dat de verhouding van deze kosten ten opzichte van de omzet uit drinkwateractiviteiten (0,6%) onder het wettelijke maximum van 1% voor dergelijke kosten ligt. Dunea handelt hiermee conform artikel 8, tweede en derde lid van het Drinkwaterbesluit.

De begrote vermogenskosten ter grootte van EUR 16,3 mln bedragen 3,5% van het door Dunea bepaalde gemiddelde balanstotaal[17], hetgeen onder het maximum ligt dat de minister heeft vastgesteld. Dunea handelt hiermee conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

---

[15] ACM heeft dit bedrag herbekend omdat het oorspronkelijke bedrag van EUR 13,3 mln geen rekening hield met de behaalde netto winst.

[16] Zie hiervoor bedrijfsverslag 2011.

[17] ACM heeft de percentages herberekend omdat het oorsponkelijke percentage van 2,7% geen rekening hield met de behaalde netto winst en de verlaging met kosten voor buitenlandse activiteiten.

Autoriteit Consument & Markt

Het gemiddelde balanstotaal als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling, bedraagt in 2013 volgens Dunea EUR 492,2 mln. Uit de tariefsopbouw 2013 kan ACM niet afleiden hoe het gemiddelde is bepaald en hoe dit samenhangt met de meerjarenbegroting. Dunea geeft aan dat het balanstotaal volgens het protocol is berekend. De prognose voor het gemiddelde balanstotaal in 2012 was EUR 513 mln in de tariefsopbouw 2012. Voor het jaar 2013 verwacht Dunea dat het gemiddelde balanstotaal vrijwel gelijk blijft omdat de verwachte investeringen vrijwel gelijk zijn aan de afschrijvingen. ACM ziet echter een daling van het gemiddelde balanstotaal ten opzichte van het jaar 2012. Desgevraagd legt Dunea uit dat voor het jaar 2012 een andere prognose is gehanteerd dan uit de tariefsopbouw 2012, omdat de realisatie lager is geworden. ACM constateert uit het bedrijfsverslag 2012 dat het gemiddelde balanstotaal inderdaad lager is geworden (EUR 511,2 mln), maar dat dit de daling naar EUR 492,2 mln (daling van circa EUR 20 mln) niet verklaart. De tariefsopbouw 2013 is echter eerder opgesteld waarbij niet alle informatie uit het jaar 2012 meegenomen kon worden. Het verschil van circa EUR 20 mln vindt ACM echter zorgelijk voor de kwaliteit va de begroting. Dat is ongeveer 50% van de totale investering per jaar. Niettemin, acht ACM het aannemelijk dat het gemiddelde balanstotaal het gemiddelde is van de begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december 2013, conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Belastingen

Uit de vermelding van de begrote kosten blijkt in 2013 ten opzichte van 2011 een daling van de belastingen, als gevolg van de afschaffing in 2012 van de grondwaterbelasting. Deze daling is ingezet in het jaar 2012 en is ten opzichte van 2012 nagenoeg niet gewijzigd. In de begrotingsnotitie is een bedrag aan belastingen opgenomen van EUR 9,2 mln hetgeen overeenkomt met het bedrag uit de tariefsopbouw 2013. Dunea geeft aan dat de post belastingen hoofdzakelijk precario omvat en derhalve enkel en alleen betrekking heeft op drinkwateractiviteiten met één uitzondering. Tot de post belastingen behoort ook de provinciale grondwaterbelasting. Het bedrag van EUR 0,1 mln van EUR 9,2 mln behoort tot de niet-drinkwateractiviteiten. ACM stelt vast dat hier geen strikte scheiding is toegepast tussen drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten.

4.4 Toetsing van de tarieven (stap 2)

Opbrengsten

De opbrengsten als vermeld in de tariefsopbouw 2013 bestaan uit ‘opbrengsten uit drinkwateractiviteiten’ (EUR 125,9 mln) en ‘opbrengsten overige niet-drinkwateractiviteiten’ (EUR 16,1 mln). In de tariefsopbouw 2013 geeft Dunea aan geen opbrengsten voor ‘ander water’ te hebben. Desgevraagd geeft Dunea aan dat zij voor een klein gedeelte (circa EUR 15.000) activiteiten voor ander water (levering aan Hoogheemraadschap Delfland voor de Hofvijver) verricht. Dunea verschaft geen inzicht in de toerekening van kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater, zoals voorgeschreven in artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit, Dunea stelt dat deze kosten verwaarloosbaar zijn.

De begrote opbrengsten uit drinkwater (EUR 125,9 mln) zijn gelijk aan de kostenraming voor drinkwater.[15] Op grond hiervan concludeert ACM dat het tarief van Dunea kostendekkend is, waarmee ACM constateert dat Dunea in overeenstemming handelt met artikel 9, derde lid van het

Drinkwaterbesluit.
Dunea maakt in de Begroting 2013[13] inzichtelijk hoe de begroting van de opbrengsten is opgebouwd. In de onderstaande tabel wordt deze opbouw weergegeven. Uit deze cijfers blijkt dat 90,4% van de drinkwater opbrengsten van Dunea worden gerealiseerd door de tarieven voor vastrecht en verbruik.

Begroting opbrengsten drinkwater en niet-drinkwater in EUR mln	Drinkwater	Niet Drinkwater
Vastrecht	38,3	-
Verbruik	75,5	-
Subtotaal	*113,8*	
Bijdrage voor precarioheffing	9,7	-
Overige wateropbrengsten	2,4	4,0
Opbrengsten van werken voor derden	-	1,5
Geactiveerde productie voor het eigen bedrijf	-	8,8
Overige bedrijfsopbrengsten	-	1,8
Subtotaal	*12,1*	*16,1*
Totaal	***125,9***	***16,1***

Tabel: Begroting opbrengsten drinkwater en niet-drinkwater Dunea 2013[18]

Tarief- en afzetsystematiek
In de tariefsopbouw 2013 maakt Dunea inzichtelijk welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor de tarieven, zoals in 4.3 beschreven handelt daarmee Dunea conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor het inzicht in de totstandkoming van de individuele tarieven zou het drinkwaterbedrijf bij de tarieven dienen aan te geven hoe deze zijn afgeleid uit de te maken operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen voor deze tarieven. Daarmee toont zij inzicht of het tarief in redelijke verhouding staat tot de kosten.

In de Begroting 2013 heeft Dunea een beschrijving opgenomen over de wijze waarop de tarieven tot stand komen. Daaruit blijkt dat Dunea het uitgangspunt hanteert om in 2017 een verhouding van 40:60 te bereiken tussen de opbrengst uit vastrecht en de opbrengst uit geleverd drinkwater. Dat wil zeggen 40% afkomstig uit het vastrecht en 60% uit het variabele tarief. Deze verhouding is momenteel nog niet bereikt; dit uitgangspunt vereist dat het aandeel vastrecht stijgt en het aandeel variabel daalt.[19] Als doelstelling van dit beleid noemt Dunea het stabiliseren van de inkomsten. Op de eerste plaats draagt het vergroten van het aandeel vastrecht daaraan bij. Op de tweede plaats verwacht Dunea dat indien het variabele tarief daalt, grote klanten van drinkwater minder snel geneigd zullen zijn een overstap te maken naar alternatieve bronnen. Dit voorkomt dat de tarieven moeten worden verhoogd in het geval grote klanten overstappen naar alternatieve bronnen.

[18] Dunea heeft deze opbrengsten in deze tabel nader uitgesplitst in drinkwater en niet-drinkwater op verzoek van ACM.
[19] Desgevraagd heeft Dunea aangegeven dat de verhouding vastrecht – variabel momenteel 33:67 bedraagt. Op basis van de meerjarenbegroting verwacht Dunea een verhouding van 37:63 in 2017.

Autoriteit Consument & Markt

Dunea wil deze verhouding bereiken door de tarieven voor vastrecht in verhouding meer te laten stijgen dan het variabele tarief. Het vastrechttarief van Dunea is gebaseerd op de verbruikscapaciteit die Dunea ter beschikking stelt op een leveringsadres. Naarmate de capaciteit groter is, wordt de procentuele verhoging van het tarief groter. Dunea past hiervoor een machtscoëfficiënt toe tussen het vastrecht voor kleinverbruikers en de overige vastrechttarieven.

Uit de Begroting 2013 blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Dunea leidt tot de volgende keuzes:

1. Dunea handhaaft het variabele tarief op EUR 1,06 per m3;
2. Dunea verhoogt het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m3/uur) met 2% naar EUR 59,24;
3. Dunea verhoogt de machtscoëfficiënt tussen het basis vastrechttarief en de overige vastrechttarieven van 1,08 in 2012 naar 1,10 in 2013;
4. Dunea geeft aan de overige tarieven te verhogen met de verwachte inflatie van 2%, of deze vast te stellen op het afgesproken kostendekkende niveau.

Deze uitgangspunten zien met name op de wijzigingen ten opzichte van de voorgaande jaren. Er is geen beschrijving opgenomen hoe Dunea kosten voor drinkwateractiviteiten toerekent aan de tarieven voor drinkwateractiviteiten.

Tarieven

In de tariefsopbouw 2013 vermeldt Dunea tarieven voor ‘nieuwe aansluitingen’, ‘vastrecht’ en ‘geleverd drinkwater (m3)’. Dunea heeft geen tarief voor ‘geleverd drinkwater onbemeterd’. De tariefsopbouw 2013 is overeenkomstig artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

Vastrecht

Dunea hanteert verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. In de tariefsopbouw 2013staat een vastrechttarief van EUR 59,24. Dit betreft een aansluiting met een capaciteit van 1,5 m^3. Tarieven voor grotere aansluitingen zijn hoger. De relatie tussen de aansluitcapaciteit en het vastrechttarief wordt gevormd door een toepassing van een machtscoëfficiënt van 1,1. Een volledig overzicht van de tarieven voor vastrecht in 2013 staat in onderstaande tabel.[20]

[20] Bron: Tarievenregeling 2013, Dunea (aangevuld door Dunea bij de reactie op het conceptrapport).

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	559.033	59,24	33.117.115
2,5 m³/h	18.018	156,29	2.816.033
3,5 m³/h	95	226,29	21.498
6 m³/h	3449	409,41	1.412.055
10 m³/h	1029	718,11	738.935
15 m³/h	323	1.121,73	362.319
40 m³/h	81	3.299,55	267.264
60 m³/h	88	5.154,13	453.563
150 m³/h	5	14.121,78	70.609
250 m³/h	0	24.769,83	0
Subtotaal			*39.259.391*
Opbrengst sprinklers			*522.852*
Korting voor automatische betaling			*-1.459.485*
Totaal			***38.322.758***

Tabel: vastrechttarieven 2013 Dunea

Verbruik

Dunea hanteert in beginsel één tarief voor het verbruik. Dat is EUR 1,06 per m3. De enige afwijking hierop wordt toegepast voor afnemers met een jaarverbruik van meer dan 800.000 m3. Voor elke kubieke meter boven 800.000 m3 wordt een tarief van EUR 0,98 per m3 in rekening gebracht. In de onderstaande tabel staan de verbruikstarieven weergegeven. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Dunea bedraagt de geschatte opbrengst op basis van de tarieven 75,49 mln. Dit komt nagenoeg overeen met de Begroting 2013.

Verbruikscategorie	Aantal afnemers	Verbruik[21]	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
< 800.000 m³		70.390.000	1,06	74.613.400
> 800.000 m³		890.000	0,98	872.200
Totaal		***71.280.000***		***75.485.600***

Tabel: verbruikstarieven 2013 Dunea

Overige tarieven

De meeste gemeenten in het leveringsgebied van Dunea brengen Dunea precario in rekening. Deze

[21] Bron: Definitief afzetplan 2012, juni 2012.

tarieven berekent Dunea door aan de inwoners van deze gemeenten, plus een opslag van 1 euro per aansluiting. Dunea brengt deze opslag in rekening ter dekking van administratie- en incassokosten voor deze doorrekening.

Dunea brengt nog overige tarieven in rekening, zoals een tarief voor wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en diverse werkzaamheden. Desgevraagd heeft Dunea aangegeven dat deze overige tarieven worden vastgesteld op basis van kostendekkendheid. Dunea hanteert daarbij als uitgangspunt de kostprijs vermeerderd met 4% opslag. Voor deze tarieven wordt jaarlijks alleen de inflatie toegepast. Tevens wordt ieder jaar een nacalculatie gedaan. Verschillen tussen kosten en opbrengsten kunnen dan leiden tot bijstelling van de kostprijs.

Desgevraagd heeft Dunea aangegeven dat de tarieven in de Tarievenregeling 2013 niet compleet zijn. De uurtarieven die Dunea in rekening brengt bij werkzaamheden zijn bijvoorbeeld niet opgenomen. Er zijn ook geen tarieven opgenomen voor specifieke gevallen, zoals omleggingen. Volgens Dunea worden verschillen in kosten en opbrengsten van dergelijke werkzaamheden gesocialiseerd, wat betekent dat deze worden verwerkt in de drinkwatertarieven. ACM beschikt niet over informatie die dit bevestigd of tegenspreekt, en neemt dit derhalve ter kennisgeving aan.

ACM merkt op dat er tarieven worden gehanteerd waar geen opbrengsten voor zijn opgenomen in de begroting, zoals nieuwe aansluitingen. ACM heeft hierdoor twijfels bij de opgegeven opbrengsten in de tariefsopbouw 2013.

5 Conclusie en advies Dunea

In vergelijking tot de informatie waarover ACM beschikte over het tariefjaar 2012, heeft Dunea over het jaar 2013 aanmerkelijk meer toelichting gegeven over de totstandkoming van de drinkwatertarieven. ACM is van mening dat hierdoor de transparantie over de kosten die Dunea betrekt en de wijze waarop Dunea de tarieven berekent is toegenomen.

Met de toegenomen transparantie concludeert ACM dat Dunea grotendeels voldoet aan de eisen die de wetgeving stelt aan de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Op enkele punten blijft ACM echter kritisch, met name over de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten en het verschafte inzicht in de wijze waarop de tarieven worden berekent uit de begrote kosten.

ACM heeft financiële gegevens van Dunea ontvangen waaruit blijkt dat Dunea een realistische begroting heeft gemaakt van de kosten voor 2013. Dunea verklaart dat zij het protocol gebruikt om de totale kosten ter verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat Dunea niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien Dunea inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betrekt bij het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en tarieven die Dunea in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag.

ACM concludeert op dat de tarieven op totaalniveau kostendekkend zijn, maar heeft geen inzicht in de relatie tussen kosten en tarieven. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat Dunea inzichtelijk maakt welke kosten terechtkomen in de tarieven voor levering van drinkwater en welke kosten in de tarieven voor vastrecht.